

Poder y Organización en los Partidos Políticos I

Panebianco, Angelo

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Panebianco, A. (1994). Poder y Organización en los Partidos Políticos I. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 39(156), 13-29. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1994.156.49949>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Poder y organización en los partidos políticos I*

Angelo Panebianco

* El presente artículo constituye una versión reducida del artículo que con el nombre "Organizzazione e potere" apareciera originalmente en el libro: A. Panebianco (ed.), *L'analisi della politica*, Boloña, Il Mulino, 1991. El presente adelanto a la traducción española de este libro actualmente en preparación se reproduce con la autorización del autor. Traducción del italiano de César Cansino. El artículo se presenta en dos partes. La segunda aparecerá en el próximo número de esta revista.

La finalidad de este artículo es ilustrar algunas ventajas que, con el objetivo de la comprensión de los procesos políticos, están insertos en aquel análisis que podemos definir como "análisis organizativo" de la política. Si bien es siempre necesario resistir a la tentación de dibujar la perspectiva que se prefiere como *the one best way*, también se puede mostrar que muchos aspectos del proceso político se vuelven inteligibles siguiendo este camino.

No obstante los periódicos auspicios de un encuentro, en el terreno de la investigación, entre ciencia política y disciplinas organizativas (Kaufman, 1964; Palumbo, 1975; Rainey, 1984; Olsen, 1989), el estudio empírico de la política ha recorrido en las últimas décadas otras vías. El análisis organizativo de la política adquiere sentido y utilidad sólo si es explícitamente ligado a una tradición de investigación en la que estudiar la política significa estudiar las diferentes configuraciones de poder en la esfera política (Lasswell y Kaplan, 1950; Eckstein y Gurr, 1975). Su padre noble es la doctrina

realista, la doctrina que asume la división entre gobernantes y gobernados, y los conflictos por el poder inherentes a ella, como el punto de partida de la indagación empírica sobre la política.

Es en el ámbito de la doctrina realista que vienen colocadas las investigaciones sobre la política de Weber, Michels y Mosca; investigaciones que han influido tanto a la ciencia política como a la sociología de las organizaciones contemporáneas.

Es sólo en la época posterior a los clásicos arriba citados, que la indagación sobre el poder ha dividido el ligamen que para ellos existía entre el poder político, las luchas por conquistarlo o conservarlo, y los ordenamientos organizativos dentro de los cuales tales luchas se desarrollan. Ello se debe, al menos en parte, a que la contribución de los autores clásicos —el caso de la teoría weberiana de la burocracia es emblemático (Collins, 1975)— ha sido con frecuencia mal interpretado. No se ha percibido que sus teorías políticas eran, esencialmente, teorías relativas a los modos de organización del poder político o teorías organizativas de la política.

En consecuencia, la hipótesis es que sólo es posible utilizar con provecho, aunque con las oportunas reconversiones, conocimientos teóricos y empíricos acumulados durante las últimas décadas en las disciplinas organizativas, si se mantiene la adhesión a una perspectiva para la cual, en términos de Gaetano Mosca, el estudio empírico de la política consiste, principalmente, en el estudio de los diversos modos de organización de las clases políticas.

Si al menos en alguna medida es autoevidente la importancia de los factores organizativos en las dinámicas políticas —la organización como arena en donde vienen seleccionadas las *élites*, como recurso en la competencia política, como instrumento de movilización de los compromisos, como fuerza que crea y conserva en el tiempo los valores políticos—, tomar los recursos teóricos de las disciplinas organizativas requiere, sin embargo, cautela, selectividad. Requiere sobre todo una elección preliminar entre las innumerables perspectivas de indagación que la teoría de la organización ofrece,¹ de los instrumentos más adecuados para los objetivos cognoscitivos de la ciencia política.

¹ Sobre las panorámicas sintetizadoras de la sociología de la organización véase: Scott (1981), Alberti (1982), Burrell y Morgan (1979), Gross y Etzioni (1985). Sobre las tendencias más recientes véase: Zan (1988).

Por largo tiempo los estudios organizativos han tenido, en realidad, poco que ofrecer a la ciencia política. En sus diversas articulaciones, desde la escuela clásica (Gulik y Urwick, 1937) hasta la escuela de las Relaciones Humanas, desde las investigaciones de Bernard (1938) a los modelos neo-racionalistas de Simon (March y Simon, 1958), a gran parte de las investigaciones sociológicas de los años cincuenta y sesenta (Blau y Scott, 1962), la investigación organizativa ha privilegiado a lo sumo una perspectiva que se puede resumir con la expresión *modelo de finalidad*.

En esta versión, la organización es una construcción artificial modelada sobre sus fines institucionales. Los conceptos-clave son "eficiencia" y "racionalidad organizativa". La racionalidad organizativa es el producto de las aplicaciones de técnicas racionales de coordinación de las actividades por parte de los dirigentes. Los dirigentes desempeñan en la organización un rol análogo al del sistema nervioso central en la coordinación de los movimientos del cuerpo humano. La organización es concebida como *un actor*.

La visión antropomórfica de las organizaciones que el modelo de finalidad implicaba, así como la orientación aplicativo-directiva de gran parte de los estudios surgidos dentro de este marco, los volvía poco útiles a la luz de las exigencias y de los fines cognoscitivos de la ciencia política. La indagación organizativa comienza a cobrar interés para el estudio de la política cuando el modelo de finalidad (la organización como actor) es sustituido progresivamente por modelos políticos (la organización como arena).

La afirmación precedente ilustra una paradoja. Sólo cuando se elige una perspectiva "politológica", en gran medida extraída de la ciencia política, los estudios organizativos conquistan interés para la ciencia política. La adopción de instrumentos de investigación propios de otra tradición disciplinaria determinó una fertilización del campo: aplicando esquemas interpretativos politológicos al estudio de empresas industriales, agencias públicas, asociaciones voluntarias, etcétera, y adoptándolos creativamente a sus propios fines, los estudios organizativos han incrementado notablemente nuestra comprensión de las características de la acción organizada.

Para poner un único pero crucial ejemplo, es de los estudios organizativos de las últimas décadas y no de la ciencia política —donde se ha asistido a una substancial esterilización del sector, después

de los debates de los años cincuenta entre elitistas y pluralistas (Passigli, 1971; Barry, 1976)— de donde han provenido las teorizaciones más interesantes sobre la naturaleza, atributos y efectos de las relaciones de poder entre individuos y grupos.

Puesto que la historia de las relaciones entre las disciplinas científico-sociales está llena de paradojas y malentendidos, debe notarse que la literatura politológica corriente, más que buscar un profuso ligamen con estos estudios, cuando reconoce la importancia de la dimensión organizativa, se limita a lo sumo a utilizar una variante cualquiera del modelo de finalidad en el examen de las organizaciones políticas, como por ejemplo, de los partidos, adhiriéndose así a una concepción de las organizaciones cuya credibilidad ha sido cuestionada, a mi juicio con razón, por los estudios organizativos más recientes.

Para mostrar la utilidad de los instrumentos del análisis organizativo (en la variante aquí preferida de la aproximación “conflictual”) en el estudio de la política, procederé en tres tiempos.

En primer lugar, me ocuparé de los que hemos de definir como la *estadística* de la organización: rol de los “fines” organizativos, naturaleza del poder, vínculos impuestos por la estructura organizativa, características de las relaciones entre organización y ambiente.

Posteriormente, pasaré a considerar la *dinámica* organizativa. Los conceptos precedentemente introducidos me servirán para examinar aspectos de la génesis de las organizaciones, de la institucionalización y del cambio organizativo.

Paso seguido, consideraré las organizaciones políticas propiamente dichas. A grandes rasgos, y con fines puramente ejemplificadores, buscaré mostrar cómo instrumentos de análisis por lo demás forjados para el examen de organizaciones extrapolíticas (como por ejemplo, empresas industriales) pueden ser, con los ajustes oportunos, útiles en el estudio de las organizaciones políticas.

Contrato *versus* organismo

El modelo de finalidad o, como también ha sido definido, paradigma de los fines (Georgiou, 1973) está ligado a una concepción según

la cual la organización es asimilable a un organismo (Keeley, 1980). Se trata de la aplicación al caso de las organizaciones de una metáfora (Morgan, 1980) recurrente en la historia del pensamiento occidental.

En la versión organizativa, la metáfora organicista asume la existencia de fines de la organización. Los fines pueden coincidir o no con los fines oficiales (la “razón social” de la organización). En el segundo caso, los fines organizativos asumen el carácter de exigencias sistémicas y pueden no ser reconocidas como tales por los miembros de la organización, trátase de la “sobrevivencia”, “adaptación” o “desarrollo”.

A la imagen de la organización como organismo dotado de fines puede oponerse persuasivamente una imagen/metáfora diversa: la organización como contrato social. Para esta concepción, las organizaciones, a la par que cualquier otra colectividad social, no tienen fines: “sólo los individuos son considerados capaces de preferir un estado de cosas a otro. Cualquiera que sean las otras propiedades que las colectividades poseen (...) fines, necesidades, intereses, etcétera, no están entre ellas (...). El fin, así como el elemento conectivo de las organizaciones sociales, es la satisfacción de los diferentes intereses individuales” (Keeley, 1980, 343).

El parteaguas entre las dos concepciones consiste en la diversa valoración de los fines organizativos. Si se distingue entre fines “de” (la organización en cuanto tal) y fines “para” (las preferencias de los individuos por ciertos resultados o comportamientos organizativos) en la concepción del “contrato” no hay lugar para los fines “de”, sino sólo para los fines “para”:

Refutando la tesis de los fines comunes como base necesaria de la cooperación, una aproximación contractual no sólo escapa al espinoso problema de definir estos fines, sino que también evita la descripción excesivamente armónica de la vida organizativa característica de la perspectiva organicista. Se asume que los participantes actúan con fines de interés personal, como a menudo parecen hacer, y los conflictos entre sus objetivos, al contrario de ser negados, son reconocidos como eventos normales en la vida de las organizaciones, como de hecho parecen ser (*Ibid.*, p. 352).

En términos quizá un poco apresurados, pero sustancialmente correctos, Collins (1975, 315) resume el sentido de esta perspectiva definiendo a la organización como "(...) un conjunto de personas que buscan obtener para sí ciertas cosas, sirviéndose de otras personas para conseguir el fin".

Naturalmente, la categoría de "interés" a la que estos autores se refieren no va entendida necesariamente en el sentido de la tradición utilitarista. Lo que cuenta es la intencionalidad del actuar, el rol de "motivos" y "fines" individuales. De hecho, no es negada la posibilidad de solidaridades colectivas (la acción de comunidad de Weber), de "identificación" de los individuos en la organización y/o en sus subgrupos, aunque la identificación debe ser siempre *demostrada*, nunca presupuesta. Como Keeley observa, la objeción de inspiración holística a la imagen del contrato —el todo es más que la suma de las partes, por lo que las organizaciones no se reducen a sus partes constitutivas— no es pertinente. En efecto, los organismos no son las únicas "realidades colectivas" imaginables que muestran propiedades autónomas:

El rechazo a atribuir a la organización las propiedades de los organismos (...) no implica que las organizaciones no posean propiedades autónomas o que sean simples agregados de individuos. Ciertamente, las organizaciones, como sistemas de interacción humana, producen consecuencias (para los participantes) que son propiedades de aquellas organizaciones. En el caso de una empresa las consecuencias organizativas pueden ser ganancias, déficit, bienes, servicios, salarios, crecimiento, sobrevivencia, accidentes industriales, contaminación, discriminación racial, etcétera. Estas consecuencias son mucho más que el efecto acumulativo de comportamientos individuales; acontecen a causa del modo en el cual los individuos interactúan. Son auténticas propiedades organizativas desde el momento en que son independientes de los motivos de las acciones individuales (Keeley, 1980, p. 353).²

² Es interesante observar que el principal teórico contemporáneo de los "órdenes espontáneos", Friedrich von Hayek (1982) adopta, para el caso de las organizaciones, la concepción propia del modelo de finalidad (la organización como *taxi*, contrapuesta al

En la concepción del contrato los actores organizativos compiten entre sí persiguiendo diferentes fines, personales y de grupo. Ello no da lugar (sino sólo excepcionalmente) a la disolución de la organización ya sea porque niveles mínimos de cooperación son en todo caso mantenidos, existiendo interdependencia entre los fines de los actores, ya sea porque todos los actores, o al menos todos los actores con puestas en juego relevantes, tienen interés en la sobrevivencia de la organización, condición mínima para que los jugadores puedan continuar jugando.

La concepción de la organización como contrato es preferible a la concepción organicista.³ Con todo, permanece el hecho de que también los partidarios del “contrato” deben encontrar una solución adecuada para el rol de los “fines organizativos”, de la razón social de la organización. Una solución posible, pero no del todo persuasiva, es la que identifica *tout court*, los fines de la organización, con los fines de su grupo dirigente (Thompson, 1967). No es persuasiva porque presupone operar una concepción difícilmente realizable: un control *total* del grupo dirigente sobre la organización. Sólo así, en efecto, podría determinarse una plena coincidencia entre fines del grupo dirigente y fines de la organización. Pero un control así casi nunca, o probablemente nunca, es realizable.

Otra solución es la de tratar los fines oficiales como ficción ideológica (Michels) distinguiéndolos de los “fines operativos” (Perrow, 1961). Pero también esta solución no es satisfactoria. Admitiendo que los fines organizativos oficiales sean una ficción, es cierto que debe tratarse de una ficción “útil” si se considera la cantidad de tiempo y energía que es dedicada en las organizaciones a proclamar y

cosmos, u orden espontáneo), privándose así de la posibilidad de aplicar también a las organizaciones su teoría más general del orden social. Como se verá más adelante, la organización es ciertamente *taxís* en su fase inicial, pero la institucionalización produce consecuencias que vuelven inadecuado el modelo de finalidad.

³ Para retomar los términos de una reciente clasificación de las teorías de la organización (Astley y Van de Ven, 1983), a la concepción del “contrato” son asociadas las aproximaciones “voluntaristas”, basadas sobre una u otra variante de la teoría de la acción. La imagen de la organización como organismo es ligada por el contrario a las aproximaciones “deterministas”, de tipo funcionalista o sistémico-estructural. Una contribución reciente, coherente con la perspectiva “contractualista” aquí recuperada es la de Burns y Flam (1987). Burns interpreta las organizaciones como sistemas de reglas que crean vínculos y oportunidades de acción para los diversos actores organizativos.

a rebatir los fines oficiales, y si se consideran además las dificultades que tantos líderes encuentran cuando quieren modificar los fines oficiales.

La conclusión más aceptable —y que no pone en discusión las virtudes de la concepción del “contrato”— es que los fines oficiales sean delegados cruciales de orden simbólico. En primer lugar, en las confrontaciones del ambiente “interno” de la organización: ellas suscitan y mantienen en el tiempo las lealtades de los “creyentes” (Panebianco, 1982), o sea, de los miembros de la organización que se identifican con ella a través de sus fines manifiestos. Las investigaciones sobre el rol de los mitos, de las ideologías, de las sagas organizativas (Gagliardi, 1986), confirman que los fines manifiestos desarrollan roles simbólicos cruciales no sólo, como es más comprensible en lo inmediato, en las asociaciones voluntarias, sino también en las empresas y, más en general, en las organizaciones que no se confían a formas de participación no retribuida.

Igualmente crucial es la función de los fines oficiales en las confrontaciones del ambiente externo. A través de los fines oficiales los dirigentes de la organización seleccionan y reivindican el derecho de la organización al control sobre un territorio (*domain*) o espacio vital externo, frente a otras organizaciones, potenciales rivales o competidoras. En esta perspectiva, las rituales referencias a los fines oficiales por parte de actores que persiguen fines contrastantes se explican por el hecho de que el interés común a la sobrevivencia de la organización también lleva consigo una preocupación común por la defensa y/o expansión del *domain*, del territorio externo que la organización controla. Ello comporta que los conflictos que se encienden en torno al problema de la redefinición de los fines oficiales siempre son conflictos cuya apuesta es el mantenimiento o la modificación del *domain*, del territorio controlado por la organización. Los fines oficiales de las organizaciones dependen de los resultados de las contrataciones internas, reflejan el estado de las relaciones de fuerza entre la organización y los procesos de modificación de los fines oficiales (o del logro de los fines), son siempre el resultado de cambios en las relaciones de fuerza.

Salvada su crucial función simbólica, los fines oficiales no pueden ser asumidos, sin embargo, como las metas a las que tienden las organizaciones, como ingenuamente pretende el modelo de fina-

lidad (así como la retórica organizativa). En efecto, los fines oficiales de las organizaciones:

Tienden a ser así tan vagos y generales que resultan inadecuados como guías de acción, aún cuando simbólicamente importantes (...) el comportamiento efectivo de los miembros de las organizaciones está determinado más por el conflicto entre intereses faccionales contrapuestos dentro de la organización y entre la organización y su ambiente que por fines organizativos sobreordenados (Salaman, 1980, p. 75).

La organización como arena política

En el modelo de fines no hay espacio para el examen de las relaciones de poder dentro de las organizaciones. En tal perspectiva lo que cuenta son los diversos modos de coordinación interna y el poder coincide con la autoridad formal de los dirigentes. También los autores que, en el marco del modelo de finalidad, han considerado el rol del poder (Selznick, 1957; Etzioni, 1961) después han minimizado la cuestión de los conflictos políticos dentro de las organizaciones.

Uno de los ataques más logrados al modelo de finalidad proviene de Cyert y March (1963). Ellos muestran que también las empresas industriales, hasta entonces símbolos y santuarios de la racionalidad organizativa, podían ser fructuosamente consideradas como contenedoras de coaliciones de individuos y grupos en competición y que las estrategias de empresa dependían de compromisos dentro de la *coalición dominante* y entre ésta y los demás actores organizativos. Dado que ni la empresa mostraba adherirse al modelo de finalidad era difícil esperar que lo hicieran otros tipos de organización (agencias públicas, asociaciones voluntarias, etcétera) cuyos objetivos oficiales son ciertamente todavía más vagos e indefinidos que los de las empresas.

En el curso del tiempo, muchos estudios dentro de las disciplinas organizativas (Zald, 1970; Pettigrew, 1973; Dalton, 1959; Crozier, 1963; Abell, 1975; Bacharach y Lawler, 1980; Pfeffer, 1981; Daudi, 1989) o politológicas (Allison, 1971; Halperin, 1974) o ligadas a la

perspectiva de la así llamada sociología del conflicto (Dahrendorf, 1957; Collins, 1975) han propuesto modelos políticos de lectura de las organizaciones. En esta versión: "Las organizaciones pueden ser vistas como una serie de luchas por el poder que se desarrollan a lo largo de dimensiones diversas y que usan tácticas y expedientes diferentes según los recursos y las preferencias personales de los individuos involucrados" (Collins, 1975). La estructura organizativa, en la imagen de la organización como arena, es la red (institucionalizada) de las relaciones de poder entre los componentes de la organización y sus interlocutores externos.

Esta perspectiva requiere una consideración atenta del papel del poder en los contextos organizativos. Un primer paso fue el de ligar el concepto de poder al concepto de intercambio (Emerson, 1962; Blau, 1964): el poder de un actor sobre otro es, según esta orientación, el producto de un intercambio desigual, o de una serie de intercambios desiguales en el curso del tiempo, donde la desigualdad está dada por el diverso grado de dependencia de los actores a los recursos intercambiados. El paso sucesivo fue el de ligar las relaciones de poder fundadas sobre el intercambio a una desigual capacidad de control sobre las zonas de incertidumbre (Crozier, 1963; Hickson y otros, 1971), sobre las actividades cruciales de las que depende el funcionamiento de la organización.

El mejor análisis conducido en esta perspectiva se debe a Crozier y Friedberg (1977). En esta versión de la teoría de la acción los conceptos clave son estrategia y juego.⁴ Dotados de una racionalidad limitada, con objetivos múltiples, ambiguos y a menudo contradictorios, los individuos dentro de las organizaciones actúan estratégicamente buscando tomar las oportunidades que el contexto les ofrece para ampliar sus propios márgenes de libertad y/o conservar su propia capacidad de acción. Más que soportes pasivos de roles (como en las teorías funcionalistas) los individuos están constante y activamente empeñados en juegos. El juego es el mecanismo mediante el cual los hombres estructuran sus propias relaciones de poder.

Es el instrumento esencial de la acción organizativa. El juego

⁴ Para la adecuación al análisis organizativo de una versión diversa de la teoría de la acción, en este caso influenciada por orientaciones como el interaccionismo simbólico y la etnometodología, véase Silverman (1970).

concilia libertad y constricción. El jugador queda libre pero debe adoptar, si quiere vencer, una estrategia racional en función de la naturaleza del juego y respetar sus reglas. Eso significa que debe aceptar, para promover sus propios intereses, los vínculos que le son impuestos (*Ibid.*, p. 76).

El poder que se manifiesta en los juegos es el fruto de negociaciones desequilibradas, relaciones de intercambio desiguales en las que una parte gana más que la otra. Tratándose de una relación de intercambio el poder nunca es absoluto (he aquí por qué un grupo dirigente no puede nunca ejercer un control total sobre la organización): "Es una relación de fuerza en que uno puede obtener más que otro, pero en donde uno nunca está completamente desarmado frente al otro" (*Ibid.*, p. 45).

El diverso poder que los individuos y los grupos pueden ejercer está en función de la amplitud de la zona de incertidumbre controlada. Los actores empeñados en relaciones de interdependencia buscan hacer su propio comportamiento lo más impredecible posible (y de reducir al mismo tiempo la impredecibilidad del comportamiento de los demás) para mejorar su propia posición negociadora.

El control sobre las zonas de incertidumbre depende a su vez de la capacidad de movilizar recursos pertinentes: en las organizaciones los principales recursos (pero no los únicos) son la competencia, que deriva de la especialización de los objetivos, el control sobre las relaciones entre la organización y el ambiente, el control sobre las informaciones, la manipulación de las reglas organizativas. El control sobre estos recursos del poder tiende naturalmente a concentrarse en grupos estrechos pero nunca está totalmente concentrado. Las organizaciones son así la sede de una pluralidad de juegos estratégicos a diversos niveles, juegos en los cuales los líderes son ciertamente los actores normalmente más poderosos (es decir, dotados de la posición negociadora más fuerte), pero nunca los únicos que ejercen poder. En esta perspectiva, también el más débil de los actores organizativos puede controlar aunque sea una mínima zona de incertidumbre y actuar estratégicamente para ampliar su propia libertad de acción frente a los líderes.⁵

⁵ Operando una original adaptación de la concepción sartriana del sujeto, Daudi (1989) asume la tensión hacia la ampliación del propio "espacio de acción" como la verdadera puesta

La estructura organizativa

En la perspectiva que trata a las organizaciones como “órdenes políticos negociados” (Daudi, 1989), las características estructurales de las organizaciones entran en el cuadro como *vínculos* y como *oportunidades*: “Esas características estructuran y delimitan el campo de ejercicio de las relaciones de poder entre los miembros de una organización definiendo así las condiciones en que pueden negociar los unos con los otros. Constituyen los vínculos que se imponen a todos los participantes” (Crozier y Friedberg, 1977, p. 51). Examinar la estructura organizativa en sus componentes formales e informales (no todas las reglas son escritas ni las reglas escritas cuentan necesariamente más que las no escritas)⁶ significa hacer un ejercicio indispensable pero sólo preliminar para comprender el funcionamiento de una organización.

Por largo tiempo se ha pensado que la descripción de las características estructurales de una organización —como por ejemplo, el grado de burocratización, centralización, diferenciación, etcétera— y la explicación de su funcionamiento coincidían. Pero no es así. Clasificar a las organizaciones según sus características es solamente un primer paso: sirve para ilustrar el sistema de vínculos y oportunidades y, por lo tanto, la desigual distribución de los recursos más importantes, que condiciona las estrategias de los diversos actores en los juegos de poder. Es ésta, en términos de Crozier y Friedberg, la distinción entre la organización como *contextio*, como campo estructurado que vincula a los actores, y la organización como *constructo*, como portador de las relaciones de poder. O bien, en términos de Daudi (1989), entre la *forma* de la interdependencia y el *contenido* de las relaciones de interacción. O más aún, en

en juego de las relaciones de poder que involucran a los individuos dentro de las organizaciones.

⁶ Hablar de reglas y de sistema de reglas organizativas (Burns y Flam 1987) aparece más útil que recurrir al concepto, de moda en la más reciente teoría de la organización, de “cultura organizativa”. Esto es así ya sea porque los imperativos culturales actúan como vínculos de la acción bajo la forma de reglas (también informales) y, por lo tanto, reconstruir la específica “cultura” de una organización es, ni más ni menos, reconstruir su específico sistema de reglas; o porque el concepto de cultura tiene un peso holístico incompatible con los presupuestos de cualquier análisis organizativo que enfatice el rol de la acción; o porque, finalmente, el concepto de cultura arriesga fácilmente degenerar en un concepto que, para explicar todo, no explica nada.

términos de Bacharach y Lawler (1980), entre la estructura formal de *autoridad* y la estructura informal de la *influencia*.

La estructura organizativa siempre es, al menos en parte, la codificación provisional (Crozier y Friedberg) de los resultados de los juegos de poder de la fase precedente y, a su vez, condiciona imponiendo vínculos y distribuyendo oportunidades de manera desigual, los juegos de poder de la fase sucesiva. Pero en parte, y se trata de una parte por lo demás preponderante, es el producto de las elecciones cruciales operadas por los fundadores de la organización, así como de las decisiones estratégicas surgidas en las diversas "fases críticas", eventualmente atravesadas por las organizaciones en el curso de su historia precedente.

Por largo tiempo, el ideal weberiano de burocracia racional-legal ha sido el principal punto de referencia, explícito o implícito, en los análisis dedicados a las formas organizativas, el conjunto de los atributos estructurales de las organizaciones. Pero, en primer lugar, ello dependía de una lectura reductiva de la contribución weberiana: en Weber coexisten más concepciones de la burocracia (Bendix, 1960) y, sobre todo, su análisis de los fenómenos burocráticos sí contempla los conflictos políticos que se desarrollan dentro de las organizaciones (Collins, 1975): un aspecto descuidado por los estudiosos interesados en aislar las puras características formales del tipo ideal. En segundo lugar, es un hecho que la utilidad del tipo ideal burocrático es limitada, frente a la gran variedad de formas que adoptan las organizaciones contemporáneas, tanto públicas como privadas (Panebianco, 1986).

Si es cierto que el modo de organización burocrático es el instrumento más seguro para aislar a la organización de las influencias ambientales (Albrow, 1970; Aldrich, 1979) y para asegurar la centralización de las decisiones estratégicas, las decisiones de gobierno de la organización (Crozier, 1963), la experiencia muestra sin embargo la existencia de una gran variedad de estructuras no reconducibles, indiscriminadamente, bajo la etiqueta burocracia.

El tipo ideal weberiano, además, es elaborado para examinar las organizaciones burocráticas de un particular periodo histórico, la edad liberal. Desde el tiempo de Weber, las organizaciones burocráticas han sufrido evoluciones y cambios. Así, por ejemplo, el aumento de dimensiones y de la complejidad que muchas organi-

zaciones, públicas y privadas, ha experimentado el relajamiento de la disciplina burocrática inducida por la sindicalización y por la creciente fuerza contractual de los empleados; han vuelto, en muchos casos, la imagen de la burocracia como una "torre de Babel", un ensamble de oficinas semiautónomas (Dunsire, 1978) mucho más pertinente que la tradicional concepción de la burocracia como jerarquía.

Un tema sobre el cual, a partir de algunas observaciones de Talcott Parsons (1947), se ha escrito mucho, se refiere al contraste entre competencia y jerarquía, entre la autoridad del experto y la autoridad del superior jerárquico. Este contraste es el reflejo de transformaciones estructurales experimentadas por muchas organizaciones en este siglo: una de las más importantes tiene que ver con la formación de complejos sistemas sobrepuestos a las tradicionales pirámides jerárquicas (Thompson, 1976). La literatura sobre los conflictos entre profesionistas y burócratas dentro de las organizaciones (Miller, 1970; Scott, 1966) reflexiona sobre estos desarrollos. La distinción entre competencia y jerarquía está a la base de la diferenciación entre dos tipos de organizaciones formales, burocráticas y profesionales (Stinchcombe, 1959; Gouldner, 1954) o entre burocracias "mecánicas", "centralizadas", y burocracias profesionales, descentralizadas, adaptadas a fines no estandarizables, en ambientes turbulentos (Mintzberg, 1983).

Referencias bibliográficas

- Abell, P. (1975), *Organization as Bargaining and Influence Systems*, London, Heinemann.
- Alberti, G. (1982), *Società e organizzazione*, Bologna, Editrice Compositori.
- Allison, G.T. (1971), *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown and Co.
- Astley, G. y Van de Ven, A. (1983), "Central Perspectives and Debates in Organization Theory", en *Administrative Science Quarterly*, núm. 28, pp. 245-273.
- Bacharach, S. y Lawler, E. (1980), *Power and Politics in Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.

- Barry, B.M. (1970), *Sociologists, Economists and Democracy*, London, Macmillan.
- Barry, B.M. (1976), *Power and Political Theory*, New York, Wiley.
- Blau, P. y Scott, R. (1962), *Formal Organizations*, San Francisco, Chandler.
- Blau, P. (1964), *Exchange and Power in Social Life*, New York, Wiley.
- Burns, T. y Flam, H. (1987), *The Shaping of Social Organization*, London, Sage.
- Burrell, G. y Morgan, G. (1979), *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*, London, Heinemann.
- Collins, R. (1975), *Conflict Sociology*, New York, Academic Press.
- Crozier, M. y Friedeberg, E. (1977), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil.
- Crozier, M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil.
- Cyert, R.E. March, J. (1963), *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Dahrendorf, R. (1975), *Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft*, Stuttgart.
- Dalton, M. (1959), *Men Who Manage*, New York, Wiley.
- Daudi, P. (1989), *The Discourse of Power in Managerial Praxis*, Oxford, Brasil Blackwell.
- Eckstein, H. y Gurr, Tr. (1975), *Patterns of Authority: A Structural Basis for Political Inquiry*, New York, Wiley.
- Emerson, R.M. (1962), "Power Dependence Relations", en *American Sociological Review*, núm. 27, pp. 31-40.
- Etzioni, A. (1961), *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, New York, The Free Press.
- Glagliardi, P. (1986), *Le imprese come culture*, Torino, Isedi.
- Georgiuo, P. (1973), "The Goal Paradigm and Notes Toward a Counter Paradigm", en *Administrative Science Quarterly*, núm. 18, pp. 291-310.
- Gross, E. y Etzioni, A. (1985), *Organization in Society*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Gulik, L. y Urwich, L. (eds.) (1937), *Papers on the Science of Administration*, New York, Institute of Public Administration, Columbia University Press.
- Halperin, M. (1974), *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, The Brookings Institution.

-
-
- Hickson, J. y Altri (1971), "Estrategic Contingencies, Theory of Intraorganization Power", en *Administrative Science Quarterly*, núm. 16, pp. 216-229.
- Kaufman, H. (1964), "Organization Theory and Political Theory", en *American Political Science Review*, núm. 58, pp. 5-14.
- Keeley, M. (1980), "Organization Analogy: A Comparison of Organismic and Social Contract Models", en *Administrative Science Quarterly*, núm. 25, pp. 337-362.
- Lasswell, H.D. y Kaplan, A. (1950), *Power and Society. A Framework for Political Inquiry*, New Haven, Yale University Press.
- March, J. y Simon, E. (1958), *Organization*, New York, Wiley.
- Morgan, G. (1980), "Paradigms, Metaphors, and Puzzle Solving in Organization Theory", en *Administrative Science Quarterly*, núm. 25, pp. 605-622.
- Olsen, J. (1983), *Organized Democracy*, Bergen, Universites for Laget.
- Palumbo, D. (1975), "Organization Theory and Political Science", en Greenstein e Polsby (vol. 2, 319-369).
- Panebianco, A. (1982), *Modelli di partito. Potere e organizzazione nei partiti politici*, Bologna, Il Mulino.
- Passigli, S. (ed.) (1971), *Potere e élites politiche*, Bologna, Il Mulino.
- Perrow, C. (1961), "The Analysis of Goals in Complex Organization", en *American Sociological Review*, núm. 26, pp. 854-866.
- Pettigrew, A. (1973), *The Politics of Organizational Decision Making*, London, Tavistock.
- Pfeffer, J. (1981), *Power in Organizations*, Boston, Pitman.
- Rainey, H. (1984), "Organization Theory and Political Science: Organizational Typologies, Political Variables, and Policy Studies", en *Policy Studies Journal*, núm. 13, pp. 5-22.
- Salaman, G. (1980), "Classification of Organizations and Organization Structure: The Main Elements and Interrelationships", en G. Salaman e K. Thompson (ed.), *Control and Ideology in Organization*, Cambridge, Mass., Mit Press, pp. 56-84.
- Scott, R. (1981), *Organizations*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Selznick, P. (1957), *Leadership in Administration*, New York, Harper and Row.

- Silverman, D. (1970), *Sociology of Organizations*, London, Heinemann.
- Thompson, J. (1967), *Organizational in Action*, New York, McGraw, Hill.
- Zald, M. (ed.) (1970), *Power in Organizations*, Nashville, Vanderbilt University Press.
- Zan, S. (ed.) (1988), *Logiche d'azione organizzativa*, Bologna, Il Mulino.